

Parlament¹

Szerző: SZABÓ Zsolt

Affiliáció: habilitált egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK

Rovat: Jogtörténet

Rovatszerkesztő: Komáromi László

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés
2. A korai rendi gyűlések kialakulása
3. A rendi képviselőlet fejlődése, megerősödése és alkonya
4. A népképviselőti parlamentek kialakulása
5. A parlament szervezetének fejlődése
6. A parlamenti eljárások kialakulás és fejlődése
7. A képviselői jogállás fejlődése

1. Bevezetés

A parlament története, fejlődése minden nemzet sajátos, egyedi történetének része, ezekből közös fejlődési tendenciák rajzolódnak ki, párhuzamos spontán és kölcsönhatásból adódó közös utak. Az összehasonlító parlamenttörténet megközelítése által ezeket le lehet írni, fel lehet tárni. Ilyen ismétlődő, vissza-visszatérő kulcselem például a háborúk szerepe a parlamentek életében, hiszen az uralkodó az „újoncmegajánlás” során rendszeresen rászorult a parlamentek segítségére. Ehhez hasonlóan a társadalmi tagozódás törésvonalai és rétegződése is kimutatható az országok parlamenti összetételében.

A parlamentek története szinte minden országban annak a története, hogy hogyan került a parlament a hatalom perifériájáról annak középpontjába a 19. századra, az alkotmányos monarchiák és a felelős kormányok időszakában. A fejlődési út a rendi parlamentek lárvaalapotól az abszolút monarchiák begubózásának látszólag haszontalan kitérője után elvezet a kifejlett lepkéig, azaz a valódi népképviselőti parlamentekig. A 19. század fő eseménye a „kopernikuszi fordulat”, ami után már nem a parlament forog az uralkodó körül, hanem a parlamentnek felelős kormány a törvényhozás körül, hozta el a modern demokráciák korát. A parlamentek története nem mindenhol diadalmenet, de mégis fejlődési tendenciát mutat: a hatalom perifériájától annak középpontja felé. A 19. századnál, a parlamentek győzelmét hozza, a 20. és a 21. században azonban több válságjelenségről lehet beszélni (tömegdemokrácia, populizmus, modern diktatúrák, mímelt demokrácia).

A parlament mai fogalma tehát a 19. századra alakult ki, összefonódva a népképviselőti parlament jelenségével. A fogalomhoz hasonlóan a 'parlament' szó jelentése is országonként és történelmi korszakonként változó volt. Már korai szakaszában általában törvényhozásban közreműködő kollegiális szervet jelentett. Franciaországban azonban 1789-ig a parlament bíróságot jelentett, amelynek nem volt kapcsolata a rendi országgyűléssel (États Généraux),

¹ A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíja keretében készült.

Németalföldön is az általános gyűlés elnevezés (Staaten Generaal) terjedt el. Az Egyesült Államokban a 'parlament' kifejezés nem használatos a törvényhozó alkotmányos szervre (azt a Kongresszus – Congress), a 'parliamentary procedure' azaz parlamenti eljárás bármely, akár magántestület (egyesület, társaság) tanácskozási módját, eljárását jelenti.

Magyarországon a rendi országgyűléseket Diétának nevezték, 1848–1849-től a törvényhozó szerv Képviselőházból és Felsőházból, a kiegyezést követően pedig Képviselőházból és Főrendi Házból tevődött össze. 1918 és 1927 között az egykamarás országgyűlés neve Nemzetgyűlés volt. 1927–1944 között a magyar országgyűlés Képviselőházból és Felsőházból állt. 1944-ben a törvényhozó szerv neve Ideiglenes Nemzetgyűlés lett, 1945-től pedig az Országgyűlés a hivatalos elnevezés, megkülönböztetést téve a történelmi országgyűlésektől.²

A parlamentek fejlődésének történeti szakaszolása több módon lehetséges, de mindegyikre igaz az, hogy nyugatról keletre haladva az egyes szakaszok időben eltolódnak. Szente Zoltán³ az alábbi tagolást adja:

- *A korai rendi gyűlések kialakulása* (12-15. század). Ebben az időben alakult ki a rendiség és a képviselet, valamint az elkülönült törvényhozó funkció, amely fokozatosan vált le az uralkodói tanácsokról.
- *A rendi képviselet fejlődése* (15-16. század). Sor kerül az uralkodó és a parlamentek első erőpróbaire - jellemzően az uralkodói hatalom és a parlament hatalma között fordított arányosság állt fenn.
- *A rendi gyűlések hanyatlása* (17-18. század). Az abszolút monarchiák megerősödése a parlamentek rovására (is) történt. A protestantizmus és a vallásháborúk okozta válságból egyedül Angliában került ki a parlament győztesen, máshol tipikusan az uralkodói hatalom megerősödésével találkozunk.
- *A népképviselői parlamentek kialakulása* (19-20. század). Ekkor, a polgári forradalmakat követően, az általános választójog kiteljesedésének idején kezdik a törvényhozó szerveket szerte a világon a „parlament” elnevezéssel illetni.

Christoph Schönberger némileg eltérő hangsúlyokkal, az európai parlamentarizmustörténet három szakaszát különbözteti meg:⁴

- rendi gyűlések a középkortól a 18. századig,
- hosszú 19. század, forradalmak utáni gyűlések,
- 20. századi tömegdemokráciák.

Az alábbiakban elsőként Szente Zoltán fenti tagolása szerint mutatom be a parlamentek történetét a 20. század elejéig (nagyban támaszkodva Szente fent hivatkozott összefoglaló munkájára). A történeti fejlődés vizsgálata során azonban indokolt kitérni - a parlamentek hatásköre, hatalmi rendszerben betöltött szerepe mellett – szervezetük (két-, három- vagy négykamarás szerkezet), működési- és eljárásrendjük (házsabályok, törvényalkotási eljárás, szavazások), valamint tagjaik jogállásának (kötött vagy szabad mandátum, mentelmi jog) fejlődésére is, ennek megfelelően épül fel ez a szócikk is. Adottságként kell számolni azzal, hogy a történeti források és ennek megfelelően az elemző munkák eltérő mélységben tárgyalják

² Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba, Budapest,

³ Szente Zoltán: A parlamentek története, Országház Könyvkiadó, Budapest, 2018.

⁴ Schönberger, Christoph: Das Parlament: Geschichte einer europäischen Erfindung In: Morlok, Martin – Schliesky, Utz – Wiefelspütz, Dieter (Hrsg.): Parlamentrecht. Prexishandbuch Nomos, Baden-Baden, 2016. 65.

e területeket. A parlamentek belső mikrovilágáról, azaz eljárásrendjükről csak az utóbbi századokból van biztosa tudásunk, azelőtt inkább a parlamentek külső viszonyai, az uralkodóval való kapcsolatuk ismert. (Példa: nem tudjuk ma sem, pontosan hogyan, milyen lépéseken át jöttek létre a középkorban a törvények, legfeljebb azt, hogy miért és mikor.)

2. A korai rendi gyűlések kialakulása

A szervezett társadalmakkal egyidős a kollektív tanácskozás és döntés tevékenysége – különböző (törzsi, nemzetségi, nagycsaládi) szinteken, azaz kezdettől fogva léteznek parlamentre hasonlító testületek a történelemben. A szakirodalom azonban többnyire egységes⁵ abban, hogy a modern parlamentek kialakulása rendi gyűlésekig vezethető vissza, azaz még az ókori tanácskozó testületek nem tekinthetők valódi előképnek. Az athéni vagy római népgyűlés nem képviseleti intézmény volt, hanem a közvetlen hatalomgyakorlás formája. Emellett az ókori társadalmak képviselet alapját képező rétegződése is alapvetően különbözött a későbbi struktúráktól. Ugyanakkor van olyan nézet is, amely szerint a modern parlamenti struktúrák előképei megtalálhatóak az ókori testületekben: a népgyűlés az alsóháznak, a szenátus, ötszázak tanácsa pedig a felsőháznak.⁶

A parlament közvetlen előzménye a középkori királyi tanács⁷ (curia regis) volt, amely egy szűkebb és egy tágabb összetételben is létezett a korai európai (szász, frank, normann) udvarban, eleinte kizárólag főnemesi, majd lassanként köznemesek, polgárok is bekerültek. A szűkebb formáció – leegyszerűsítve - a királyi titkos tanács (privy council), amely a kormány, a szélesebb a parlament előképének tekinthető. A döntő momentum Angliában éppen a kettő szétválása volt, 1215-ben, amelyet az azévi Magna Charta is rögzített.

Az uralkodó gyakran országos gyűléseket is összehívott, amelynek két fő motívuma volt: a consilium (tanácsadás) és az auxilium (támogatás, pl. adómegajánlás, pénzügyi segélyek), ezek tipikusan háborúk idején bírtak nagy jelentőséggel. Az eleinte ad hoc jelleggel, majd a vallási ünnepekhez kapcsolódva összehívott gyűlések idővel – és részben az uralkodó kegyétől függően - rendszeressé váltak. A törvényhozás fő letéteményese ekkor még maga az uralkodó volt, a rendek csak fokozatosan, a parlament útján működtek közre a törvényhozásban. A bíráskodás szintén gyakori funkciója volt néhány korai parlamentnek, másutt inkább csak a bírói döntések kihirdetésének, megerősítésének helyszíne volt. További funkcióként meg kell említeni még a trónutódlással kapcsolatos döntéseket (királyválasztás) vagy véleménynyilvánítást.

Bár sokan angol eredetűnek tartják a parlament intézményét, az első parlamentek nem Angliában jöttek létre. A világ első parlamentje az izlandi Althing volt, amely 930-ban jött létre szabadokból álló törzsi gyűlésként, mindössze néhány évtizeddel a sziget meghódítása és betelepítése után. Mivel rendek e rövid idő alatt nem alakultak ki, az Althing nem a szokványos rendi fejlődést tükrözte. Az azonban vitathatatlan, hogy az angol parlament fejlődése jutott el legelőször az uralkodó és parlament erőpróbájában az elkülönült, uralkodót is korlátozó intézményig. 1258-ban jelent meg először a rendszeres parlamentek iránti igény, az ún. Oxfordi províziók elfogadásakor. Eszerint háromévente össze kell hívni a parlamentet, amely a

⁵ Szente 2018, 41.o.

⁶ Patnode, Darwin: A History of Parliamentary Procedure, Infinity Publishing, 2006.

⁷ <https://www.britannica.com/topic/Parliament>

királyból és tanácsadóiból, valamint 12 választott báróból állt.⁸ 1265-ben pedig, az egy évvel korábban kirobbant nemesi felkelés vezetője, Simon de Monfort összehívta a megyei lovagokat (megyéenként négy főt), azaz a köznemesség képviselőit, valamint a városok követeit, akik először voltak jelen. Ezt követően 30 évig hasonló gyűlésre nem került sor, míg 1295-ben I. Edward összehívta az ún. mintaparlamentet, amelynek összetétele (papság, nemesség, közrendűek) meghatározta a későbbi parlamentekét. Ezen a parlamenten először vett részt az alsópapság, valamint megyéenként két lovag, grófságonként két nemes, és városonként két polgár.

Franciaországban az 1302-es pározi gyűlést tartják az első általános rendi gyűlésnek, amelyet a pápával szemben támogatást kereső IV. Fülöp hívott össze. A francia királyok viszonya a parlamenttel váltakozó volt: a 14. század második felétől 1420-ig alig hívtak össze a rendi gyűlést (ez később is előfordult: 1484 és 1560 között szintén nem került sor általános rendi gyűlésre). Provinciális gyűlések azonban ebben az időben is üléseztek, jellemző volt, hogy az országos szinten elmaradt erőpróbákra – és a király által szükségesnek tartott adók kiharcolására - helyi szinten került sor.⁹ Szintén a pápa elleni szövetséghez kérte a rendek támogatását a bajor király, IV. Lajos, néhány évtizeddel később. Az uralkodó is kereste tehát a rendek kegyeit, de az ellentétes irányú folyamat is jellemző volt: a rendek kényszerítették a királyt a gyűlés összehívására, mint a nemesi jogokat rögzítő a Magna Charta kiadásának előzményeként. Az Ibériai-félszigeten az első rendi gyűlések a 12. és 13. században, az itáliai fejedelemségekben a 13-15. században jelentek meg. A Német-Római Császárság birodalmi szintű gyűlése (Reichstag) a 13. századtól létezett, történetében jelentős esemény volt az 1356. évi gyűlés, amelyen elfogadták a császárválasztás módját rögzítő német Aranybullát. A Reichstag később – a területén lévő monarchiák önállósodásával párhuzamosan - fokozatosan eljelentéktelenedett, és 1806-ban Napóleonnak köszönhetően meg is szűnt. Észak-Európában a thingek, azaz a királyválasztásra is jogosult országos gyűlések a 12. századtól kezdve tanácskoztak, eközben bírósági feladatokat is elláttak.

A magyar rendi gyűlések kezdete a fehérvári törvénylátó napokban van, ezek rendszerességéről rendelkezett az 1222-es Aranybulla is. Az Árpád-kor végére e gyűlések három rendi gyűlésként működtek, és törvényhozó funkciót kaptak¹⁰, bár még évszázadokig fennállt az Országgyűlések törvényhozó és bírósági szerepe egyaránt. A képviseleti elv ekkor még nem vált kizárólagossá: a 15. század folyamán többször is tömegesen jelentek meg a nemesek, például Hunyadi János kormányzóvá választásán 1446-ban.

A szláv népeknél is ősidők óta létezett a népgyűlés, nemzetgyűlés, például a horvát Sabor („összegyűlni”), főleg a törvényhozás, béke megkötése, olykor a herceg megválasztása céljából. Ülésein az uralkodó (herceg, később király), a zsupánok, az egyháziak és „a nép” együtt ülésezett. Az orosz Zemszkij Szobor rendi gyűlés jellege azonban kérdéses, hiszen a cár hatalma megkérdőjelezhetetlen volt.

3. A rendi képviselet fejlődése, megerősödése és alkonya

⁸ Szente 2018, 53.o.

⁹ Duby, Georges: The Three Orders: Feudal Society Imagined. The University of Chicago Press, Chicago-London, 1982

¹⁰ Szente Zoltán: Az Országgyűlés funkciói a magyar közjogi hagyományban. Jogtörténeti Szemle 7. évf. 2. sz. 11. (2005)

1500-ra Európában általánossá vált a parlamentek (rendi gyűlések) működése. Elterjedésüknek és megerősödésüknek több oka volt. Egyrészt az uralkodók a háborús szükségletek miatt rászorultak a rendek segítségére, másrészt a trónviszályok, idegen (azaz távol lévő) vagy kiskorú uralkodók idején a parlament töltötte ki a hatalmi vákuumot, így legitimitációja is erősebb volt.¹¹

A rendi gyűlések között azonban lényeges különbségek is voltak. A gyűlések által képviselt társadalmi spektrum országonként eltérő volt: a kizárólag a városokat képviselő testületektől (Flandria, Kasztília) egészen a nemesség belső tagozódásait is megjelenítő (Skócia) vagy akár a parasztságot negyedik rendként képviseléssel felruházó (Svájc, Svédország) gyűlésekig.

A rendi privilégiumok védelmében túl a parlamentek hatáskörébe tartozott az adók megszavazása és a közreműködés a törvények elfogadásában. A parlament hatásköréit a rendek általában tágítani, az uralkodó szűkíteni akarta. Bár a törvények formálisan uralkodói dekrétumok voltak, a parlamentek a 15–16. században mindenhol beleszóltak a törvényhozásba, egyrészt a törvények jóváhagyása, másrészt azok kezdeményezése által. Angliában VI. Henrik uralkodása alatt rögzült az a szokás, hogy a törvények jóváhagyásához a parlament két kamarája, a Lordok Háza (House of Lords) és a Közrendűek Háza (House of Commons) egyetértése is kellett, bár a király formálisan akár egyedül is kiadhatott volna törvényt.

Formális törvénykezdeményezési jog hiányában is (ez alól kivétel Lengyelország), a törvények nagy része a rendek által felhozott sérelmek, benyújtott petíciók alapján született. Néhány országban e két funkció összekapcsolódott, azaz az adómegajánlás a sérelmek orvoslásának ellentételezése volt, másutt (Anglia, Franciaország) a kormányzat a pénzügyi igények teljesítését nem tette függővé a rendi sérelmek orvoslásától. A rendi parlamentek igyekeztek megkerülhetetlenné válni a külügyek (háború, béke kérdései) terén is. Emellett néhány parlament bíraskodási ügyekben is részt vett (Lengyelország, német államok), elsősorban a királyi tisztviselőkkel szembeni jogi eljárásokban, hűbérurak hatalmaskodási ügyeiben. A bírósági funkció azonban sok helyen, például Angliában fokozatosan visszaszorult, átadva helyét a törvényhozásnak.

A parlamentek 17. századi történetére a legnagyobb – negatív - befolyást az abszolút monarchiák megerősödése jelentette, hiszen az együtt járt az uralkodóval szembeni intézményi korlátok meggyengülése. A parlament jelentősége az adómegajánlás jelentőségének csökkenése miatt is kisebb lett, mivel az uralkodók sok esetben más forrásból is tudtak bevételhez jutni. Egyes rendek kiszorultak a parlamentből, amelyet esetenként sokáig (Franciaországban például 1614 és 1789 között) össze sem hívtak, így nem is válhatott belőle egységes, szuverén szerv¹² (hasonló volt a helyzet Portugáliában). A királyi hatalom erősödése ott is éreztette hatását, ahol a rendi gyűlések nem szűntek meg (Magyarország, német fejedelemségek). Kivételt jelent ezen általános tendencia alól Anglia, ahol két forradalom következtében a parlament a királyi hatalom fölébe emelkedett, és megmaradt a rendi gyűlés erős befolyása Lengyelországban is.

¹¹ Szente 2018, 296.o.

¹² Szente, 2018, 178.o.

A reformáció és vallásháborúk következtében átalakult a parlament összetétele is: a protestáns államokban a klérus sok helyen kiszorult a rendi képviseletből. A harmadik rend szerepe ugyanakkor jellemzően megerősödött ebben az időszakban, hiszen a városok jelentették az uralkodók egyre fontosabb bázisát.

4. A népképviselői parlamentek kialakulása

A 19. század folyamán a rendi gyűlések szinte kivétel nélkül eltűntek, és – a választójog szélesedésével párhuzamosan – népképviselői parlamentek léptek ezek helyébe. Az ipari forradalom eredményeként átalakult a gazdaság és társadalom, a feudális függelmi viszonyok helyébe a kapitalista rendszer lépett. Ez hozta el a parlamenttörténet „kopernikuszi fordulatát” is: már nem a parlament forog az uralkodó körül, hanem a kormány az egyre inkább a hatalom középpontjába kerülő, nép által választott parlament körül. A parlament súlya e változások ellenére többnyire megmaradt: ahol erős volt, ott tovább erősödött, ám ahol korábban a rendi képviselet nem alakult ki, ott később a népképviselői parlament sem tudott igazán megerősödni. Kivételt talán csak az Egyesült Államok¹³ jelent, hiszen a brit gyarmatokon rendi tagozódás nem alakult ki, a Kongresszus mégis jelentős intézményi szereplő az amerikai kormányzati rendszerben.

A választójog szélesítése a társadalom rétegeiben általános tendencia volt világszerte. Angliában a választójogot eredetileg az 1430-as törvény (40 schilling éves földbirtokjövedelemmel bíró szabadok) szabályozta, így az 1832-es (választóközetek racionalizálása), majd 1867-es (ipari munkások) és 1884-85-ös (mezőgazdasági munkások) reformtörvények eredményeként többszörösére nőtt a választójogosultak száma, megközelítve az általános férfi választójogot (amelyet 1848-ban már Franciaországban és Svájcban is bevezettek). A női választójog megszületése azonban már mindenhol a 20. század vívmánya volt (Magyarország: 1920, Egyesült Államok: 1920, Svájc, szövetségi szint: 1979).

A legfontosabb parlamenti funkció a 19. századra a törvényalkotás lett, egyre professzionalizáltabb személyzettel és szervezettel (bizottságok, parlamenti könyvtár) és eljárásokkal. Az állami feladatok növekedésével ugyanis megnövekedett a törvényhozási tárgyak köre, amely alapos előkészítő munkát, és megfelelő intézményi háttérrel igényelt. Ezzel párhuzamosan, fokozatosan erősödött a végrehajtó hatalom ellenőrzése, amely elvezetett a kormány vagy a miniszterek parlament előtti felelősségének elismeréséhez (a 18. század első felében történt először, hogy – az uralkodó támogatása ellenére – egy miniszterelnök lemondott, mert az alsóház nem támogatta a politikáját). Ezzel elismerést nyert, hogy a kétkamrás rendszerekben nem az öröklött előjogokon alapuló felső, hanem a demokratikus (alsó) kamara pozíciója erősebb.¹⁴

A parlamentek ekkorra már a végrehajtó hatalommal egyenrangú törvénykezdeményezési jogot vívtak ki. Minél több lépcsőből állt a törvényjavaslatok vitája, annál nagyobb súlya volt a parlamentnek, hiszen az egy olvasatos tárgyalást a legkönnyebb uralkodói ellenőrzés alatt tartani. A plenáris és bizottsági szakaszok váltakozása is ekkor alakult

¹³ Az Egyesült Államokban a törvényhozás megnevezése nem parlament, hanem kongresszus, ez több más amerikai országban így van.

¹⁴ Mezey Barna - Szenté Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet. Osiris, Budapest, 2003. 2017-2018.o.

ki az angol és francia parlamentekben. Megjelent a nyilvános tárgyalás igénye, bár ez inkább a plénumba korlátozódott, a bizottsági ülések nyilvánossága nem volt jellemző. A parlamenti ellenőrzés eszközei, a kérdés és az interpelláció eleinte nem váltak el egymástól, és csak a 19. század második felében intézményesültek. Az interpelláció eleinte a bizalmi kérdést is felvetette, és később vált „puszta” információszerzési eszközzé.

A hatalommegosztás elvének meggyökeresedésével megerősödött és egyre inkább alkotmányos elismerést nyert a parlamenti autonómia, azaz a parlament joga saját működési szabályainak meghatározására, a fegyelmi jog tagjai felett, vagy a mentelmi jog. A parlament autonómiájának egyik első forrása az angol 1689-es Bill of Rights 9. cikke, amely a képviselői szólásszabadság és az eljárási autonómia alapja. Autonómiájából következően a parlament nemcsak saját belső jogrendszert, hanem saját „bírásgot” is kialakított, a falai között történt jogsértések vagy – viták elöntésére. A „bíró”, azaz a Speaker ítéletei jogerősek, és bíróság előtt nem megkérdőjelezhetők.

A korszak parlamenti életének és a formális házszabályok megszilárdulásának kísérője volt az obstrukció, azaz a tárgyalás és indítványozás képviselői jogának kiterjesztése a határozathozatal elodázása érdekében. Legismertebb megnyilvánulása ennek a brit parlamentben az ír képviselők obstrukciója az 1880-as években. mindez visszahatott a házszabályokra, amelyben megjelentek a beszédidő korlátozására és a vég nélküli viták lezárására (klotűr) irányuló szabályok.

A 20. századra a nemzetállamok általános jellemzőjévé vált az általános választójog alapján álló népképviselői parlament, több országban decentralizáció eredményeként megerősödtek a helyi, regionális parlamentek (Belgium, Egyesült Királyság) és megjelentek a szupranacionális, parlament-jellegű intézmények is.

5. A parlament szervezetének fejlődése

A rendi gyűlések szervezete már kialakulások kezdetétől tükrözte a rendi tagozódást. Otto Hintze szerint a rendi gyűlések két alaptípusa különböztethető meg: a kétkamarás és az ún. háromkuriális rendszer aszerint, hogy a résztvevők milyen összetételben tárgyalnak a gyűléseken.¹⁵ A kétkamarás rendszer (felsőház: spirituális és világi peerok, alsóház: megyék és városok követői) eredete Angliában van, a három klasszikus rend (papság, nemesség, harmadik rend) elkülönülése pedig Franciaországra, és a német fejedelemségekre volt jellemző – a harmadik rend, azaz a városok, és a kisnemesség egy része, általában lassan vívta ki az önálló kamaraként való megjelenés jogát a gyűléseken. Kivételként említhető meg, hogy a lengyel Szejmben azonban csak a nemesség volt képviselve.

A 15-16. században egykamarás parlamentben, közösen tanácskoztak a rendek Kasztíliaiban, Skóciában, Piemontban, vagy Nápolyban. Kétkamarás parlament jött létre ott, ahol a harmadik rend eltűnt, például a protestáns német fejedelemségekben vagy Hollandiában. A legelterjedtebb azonban a háromkamarás rendi gyűlés volt, ahol a rendek elkülönülten tanácskoztak. Előfordult, hogy a három rend a papság nélkül, a fő- és köznemesség elkülönülésével alakult ki (Szilézia, Szászország).

¹⁵ Hintze, Otto: Typologie der ständischen Verfassungen des Abendlandes. In: Hintze, Otto: Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte, Vandenhoeck-Ruprecht, Göttingen, 1962.

A parlamenti tisztségek (kamarák, házak elnöke) képviselők általi megválasztásuk rendje a 19. századra alakultak ki, szakítva a korábbi, uralkodó általi kinevezéssel, ami ellen a rendek már korábban is gyakran tiltakoztak. Míg a brit parlament Speaker-e a semleges, pártatlan házelnöki típus példája, addig más országokban általában ez politikai pozíció volt, amelyet aktív (párt)politikusok töltöttek be.

A 19. században a korábbi három- vagy négykamarás parlamentek helyett a kétkamarás rendszer vált általánossá. A korábban is kétkamarás parlamenttel rendelkező országokban az alsóház népképviselési alapúvá vált. Az arisztokratikus felsőházak átszervezésével néhol az uralkodó által kinevezett tagokból álló kamara jött létre (Piemont, Portugália). A szövetségi államokban ekkor állandósult a felsőház területi egységeket képviselő funkciója (USA, Svájc). Több országban azonban a második kamara is népképviselési jellegűvé vált (Franciaország, Belgium, Dánia), ami a törvényhozás megkettőződését jelentette, azon az alapon, hogy egy testület zsarnokságát egy másik testület általi ellenőrzéssel lehet megakadályozni. Az e században függetlenséget nyert kelet-európai államok általában egykamarás parlamenttel alakultak meg (Szerbia, Montenegró, Bulgária).¹⁶

6. A parlamenti eljárások kialakulás és fejlődése

A parlamenti tanácskozás a fejlett rendi képviselet megszilárdulásáig kiforrott eljárási szabályok nélküli, informális volt, amelyet a helyi szokások alapvetően meghatároztak. Néhány közös jellemzőn (pl. szabad ég alatti gyűlés) kívül nincs sok tudomásunk a gyűlések lefolyásának módjairól ebből az időszakból.¹⁷ Később kialakultak olyan szokások, ceremóniák, amelyeket az uralkodók is figyelembe vettek, és amelyek lebonyolításához speciális szakértelemre volt szükség.

A rendi gyűlések összehívása (ezen belül a tanácskozás helyének, időpontjának kiválasztása) kezdettől fogva fontos uralkodói jog volt. Egyes közös parlamenti és uralkodói döntések írtak elő ebben rendszereséget. A Magna Charta és az Aranybulla például évenkénti tanácskozást írt elő, de a gyakorlat ezt nem követte. A tanácskozás általában nem volt folyamatos: a gyűlések gyakran sokéves kihagyással ültek ismét össze, a rendszeresség folyton visszatérő követelés volt. A gyűléseket általában az uralkodó vagy képviselőjének a rendekhez intézet nyitóbeszédével kezdték. A rendek ezután váltak külön tanácskozni és határozni. Ezután minden rendnek a többi renddel kellett konszenzusra jutni. Ritkán, de előfordult, hogy nem többségi szavazás, hanem teljes egyhangúság kellett a döntéshozatalhoz (ilyen volt a lengyel liberum veto, vagy Aragónia megoldása). A gyűlések zárása szintén együttesen történt, az uralkodó jelenlétében, ekkor általában megerősítették az elfogadott döntéseket, egybeszerkesztett cikkek (artikulusok) formájában.

A 15-16. században terjedt el a bizottságok megalakításának szokása a gyűlés munkájának megkönnyítése érdekében. A bizottságok részben a gyűlések idején működtek, a döntések előkészítése érdekében (Nápoly, Skócia), másutt a rendi gyűlések közötti időszakban, örködve a rendi előjogok betartásán, vagy a megszavazott adók felhasználásán (Szicília, Katalónia, Bretagne). A bizottságok a törvényhozáson túl a kormány ellenőrzésében is növekvő

¹⁶ Részletesen lásd Szabó Zsolt: A Nyugat-Balkán parlamentjei, Budapest, Gondolat, 2016.

¹⁷ Szente, 2018. 46.o.

jelentőséget nyertek, a 18. század végén létrejöttek olyan (vizsgáló)bizottságok, amelyek kifejezetten e célból működtek (Egyesült Államok).

A 19. században általánossá vált a parlamentek folyamatos, állandó ülésezése, az azonos párthoz vagy csoporthoz tartozó képviselők frakcióba tömörülése, valamint a bizottságok működése. A francia parlamentben eleinte ún. osztályrendszer működött, azaz a képviselőket sorsolással osztották be az egyes törvényjavaslatok tárgyalására megalakított bizottságokba. Később ennek helyébe lépett a ma már mindenhol ismert szakszabotársági rendszer, amelyben a parlamenti bizottságok törvényhozási tárgykörök szerint alakulnak meg.

Az első írott parlamenti eljárásrendek (hárszabályok) a 17. században jelentek meg: Svédországsban 1617-ben adták ki a Riksdagsordningot, amely részletesen szabályozta a parlamenti ülések rendjét. Skóciában 1612-ben jelent meg Sir Thomas Hamilton műve, az *Ordour and Progress of the Parlement*. Említhető Magyarország példája is: bár nem egységes hárszabályról van szó, 1637-ben a nádor országgyűlés elé terjesztett javaslatai között szerepelt a tárgyalás módjára vonatkozó néhány pont is (királyi propozíciók előzetes kiküldése, követek napidíja).¹⁸

Egységes hárszabály helyett Anglia az organikus fejlődés útját járta: a törvényjavaslatok három olvasatból álló, bizottsági szakaszt is tartalmazó tárgyalási rendje azonban szokásjogi alapon, írásos rögzítés nélkül fejlődött ki és rögzült a brit parlamentben. A brit House of Commons eljárása ugyanis nem egy egységes hárszabályon, hanem négy pilléren fejlődött ki: az elfogadott szokáson és gyakorlaton, a határozatokon és hárszabályokon (Standing Orders), a házelnök rendelkezésein, valamint a ház által elfogadott törvényeken. Számos lényeges kérdés, mint a kérdések előterjesztésének módja, vagy a határozati javaslatok benyújtása és elfogadási rendje, mind szokásjogi alapú. A szokásjog pedig a precedensek feljegyzésén nyugszik, amelyek a Ház jegyzőkönyvébe (Journals) kerülnek, amelyeket a 16. század második felétől rendszeresen vezetnek a Ház döntéseiről, amelyek meg is maradtak az utókor számára. A 19. század elején indult el a precedensek kategorizálására (indexálására) azaz rendszerezésére irányuló hatalmas munka, amely később lehetővé tette a parlamenti szokásjog kodifikációját is. Ez utóbbira 1844-ben kerül sor, amikor a parlamenti könyvtáros, majd clerk, Thomas Erskine May kiadta *A treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* című művét,¹⁹ amely a nemzetközösség parlamentjeiben a mai napig standard hivatkozási pont. Állandó szabályokat (Standing Orders) először 1747-ben fogadtak el, majd ez 1832 után egyre gyakoribbá vált. 1835-ben nyolc, száz évvel később 92 ilyen szabály volt hatályban (számuk 1997-ben 163, 2016-ban pedig már 216 volt), terjedelmük igen eltérő, a néhány sornytól a több oldalasig. Ezek már nem egyedi döntések voltak, amelyek egyedi helyzeteket oldottak meg, hanem határozatlan időre elfogadott normák.

¹⁸ Salamon Ferencz: Rendi országgyűléseink jellemzéséhez; Eggenberger Ferdinánd, Pest, 1869.

¹⁹ May művének műfaja nehezen meghatározható: nem pusztán szabálygyűjtemény, hanem az eljárások, szokások fejlődésének részletes bemutatása és gyakorlati magyarázata, hasonlóan a 16-17. században megjelent más angol munkákhoz. Az első, 1844-es kiadása óta a House of Commons clerk-jai a mai napig rendszeresen kiegészítik – maga a szerző kilenc kiadás során frissítette a könyvet –, így mindig naprakész leírását adja a parlamenti gyakorlatnak. Az első kiadás még három fő részből (könyvből) állt, ezek a parlament hatáskörét és szabadságait (privileges), a parlamenti eljárásokat és gyakorlatokat, végül a lokális, választókerületi témájú törvényeket (Private Bills) mutatták be. A legfrissebb kiadásban már hét könyvet találunk, az említett három mellett külön könyvet kapott a parlament szervezete, a bizottsági rendszer, a plenáris munka, és a pénzügyi eljárásrend is.

May művéhez hasonló tekintélynek örvendett az Egyesült Államokban az egykori szenátusi elnök, Thomas Jefferson által 1801-ben kiadott kézikönyv, a *Jeffersons' Manual (A manual of parliamentary practice for the use of the Senate of the United States)*, amely máig meghatározza a Szenátus – ciklusról ciklusra elfogadott - eljárási szabályait.²⁰ A brit és amerikai házszabályi alapozás nagy hatással volt a francia Nemzetgyűlésre, valamint a belga és egyes német tartományok-beli parlamentekre. Az 1848-as frankfurti nemzetgyűlés házszabályát kidolgozó Robert Mohl két évvel korábban fél évet töltött Angliában a parlament működésének tanulmányozásával. Az 1848-as első magyar népképviselői országgyűlés mindkét háza, francia befolyást tükröző házszabályt alkotott, az azévi törvényben foglalt önkormányzati jog alapján. A törvényjavaslatok tárgyalása két részből, általános és részletes vitából állt.

7. A képviselői jogállás fejlődése

A rendi gyűlések fénykorában megszilárdult a kötött mandátum (követutasítás) elve és ezzel összefüggésben az az elv, hogy a rendek saját érdekeiket képviselik, annak ellenére, hogy magát a rendi gyűlést az egész nemzet képviselőjének tartották. A rendi érdekképviselői garanciája volt a kötött (imperatív) mandátum, bár néhány erősebb uralkodó el tudta érni, hogy a városi és megyei követek teljes felhatalmazással (*plena potestas*) vegyenek részt a tanácskozásokon. Lengyelországban, Magyarországon és Poroszországban szokás volt, hogy a követek utólag beszámoltak delegálóiknak. A részvétel a parlament ülésein számos országban (Anglia, Skócia) kötelező volt, a távolmaradókat pénzbüntetés, vagy akár a választójog elvesztése fenyegette.

A polgári forradalmak korában a képviselői jog is átalakult: a képviselők már nem a rendjüket, hanem az egész nemzetet képviselték. Ezzel együtt járt a szabad mandátum térnyerése, a követ-utasításos rendszer megszűnése, legalábbis a parlamenti alsóházak esetében. Az általános és egyenlő választójog elterjedésével a 19. századra a rendek szerepét a pártok és más tömörülések vették át.

A mentelmi jog (immunitás) a zavartalan képviselői munkát és szólásszabadságot biztosította, gyökerei a 14. századi Angliába nyúlnak vissza.²¹ Werbőczy Hármaskönyve is elismerte ezt a jogot, és a követek megsértését hűtlenségnek tekintve, jószágvesztéssel rendelte büntetni a bíróság által.²² Angliában azonban a mentelmi ügyek már 1543-ban a House of Commons saját ellenőrzése alá kerültek, azaz nem bírói hatáskörben voltak. A mentelmi jog általános elterjedése és a parlamenti szuverenitás részévé válása azonban csupán a 19. században valósult meg.

²⁰ A címben a „parliamentary” jelző nem a Kongresszus intézményére, hanem általában a szabályozott tanácskozásra, vitára. Ez a kifejezés használatos minden ilyen civil, magán vagy egyházi testület tárgyalásaira az amerikai szóhasználatban.

²¹ Polt Péter: Áldás vagy átok, Magyar Lap- és Közlönykiadó, Budapest, 2010, 7. o.

²² Szent Zoltán: A mentelmi jog története Magyarországon 1990-ig. In: Soltész István (szerk.): A képviselői jogállás. 1. kötet. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1996. 256-257.